

# Der neue Rundfunk„beitrag“ – mit Problemen behaftet

 [juwiss.de/der-neue-rundfunkbeitrag-mit-problemen-behafte](http://juwiss.de/der-neue-rundfunkbeitrag-mit-problemen-behafte)

February 28, 2013

Von ERMANO GEUER

Mit dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag haben sich die Landesregierungen und die Rundfunkanstalten viele Feinde gemacht. Bürger regen sich schon seit längerer Zeit über die neuen Rundfunkbeiträge auf, Unternehmen mit vielen Filialen klagen über die Beitragslast, Hostelbetreiber sind unzufrieden, dass sie nun für jedes Zimmer zahlen müssen, die katholische Kirche beschwert sich über die vermehrten Ausgaben für kirchliche Einrichtungen und nicht zuletzt zeigen sich Städte und Gemeinden aufgebracht. Das ist das Resultat einer angeblich wohl durchdachten Reform, die alles einfacher und besser machen wollte. Stattdessen hat die Reform mehr Probleme geschaffen als gelöst.



## **Problem: Fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder**

Unterzieht man die Regelungen einer juristischen Analyse, dann gibt es drei Punkte, die zu kritisieren sind. Der erste Punkt ist die fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder. Wären die Rundfunkbeiträge tatsächlich Beiträge im finanzverfassungsrechtlichen Sinne, wäre es kein Problem, sie durch einen Staatsvertrag festzusetzen. Schließlich waren die alten Rundfunkgebühren auch eher Beiträge, die einen möglichen Vorteil abschöpfen. Jeder, der Rundfunkgeräte bereithielt, hatte schließlich auch die Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu konsumieren. Ob er dies tatsächlich tat, war seine Sache. Dass dem Inhaber einer Wohnung oder Betriebsstätte allein durch das Innehaben einer solchen ein rundfunkspezifischer Vorteil zufließt, der entsprechend abgeschöpft werden könnte, erschließt sich jedoch nicht mehr ohne weiteres.

Vielmehr handelt es sich um Steuern. Die Rundfunkbeiträge entsprechen eins zu eins dem Steuerbegriff des § 3 Abs. 1 AO. Dazu passen auch die warmen Worte der Demokratieabgabe oder der angeblich solidarische Charakter des Rundfunkbeitrages. Jeder Wohnungsinhaber und jeder Gewerbetreibende, also jeder Bürger, zahlt mindestens einmal eine Abgabe für etwas, was angeblich allen nützt. Wir sind damit im Bereich der Zwecksteuer. Diese sind selten, aber es gibt sie, wie beispielsweise die Mineralölsteuer zeigt.

Steuern richten sich nicht nach den Kompetenzregeln der Art. 71 ff. GG; für sie gibt es im Grundgesetz eine eigene Kompetenzordnung, die in Art. 105 f. GG festgelegt ist. Vorherrschend in Rechtsprechung und Literatur ist dabei die Ansicht, dass die Länder außerhalb des Katalogs von Art. 106 Abs. 2 GG nicht ohne weiteres Steuern erfinden können. Das bedeutet, dass der neue Rundfunkbeitrag schon aus formellen Gründen verfassungswidrig ist.

## Problem: Der Gleichheitssatz

---

Der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG legt fest, dass nicht wesentlich Gleiches ungleich und nicht wesentlich Ungleiches gleich behandelt werden darf. Das heißt im Falle von Pauschalen: Wird pauschaliert, muss dies sachgerecht erfolgen. Vorliegend wird pauschaliert, aber nicht sachgerecht. Wenn überhaupt, dann ist Rundfunkempfang an Personen geknüpft. Eine Person kann Rundfunk nutzen, eine Wohnung nicht. Hat eine Person zwei Wohnungen, muss sie doppelt zahlen, auch wenn sie den Rundfunk nur in einer Wohnung nutzen kann.

Noch sachfremder geht es im gewerblichen Bereich zu. Hierzu ein Rechenbeispiel: Ein Unternehmen hat 5.000 Beschäftigte, die alle an der gleichen Betriebsstätte tätig sind. Geschuldet sind laut § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 RBeitrStV 80 Rundfunkbeiträge. Ein weiteres Unternehmen hat auch 5.000 Angestellte, die sich gleichmäßig auf 100 Filialen verteilen. Geschuldet sind fünf „Beiträge“ pro Filiale, in summo 500 Beiträge (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 RBeitrStV). Der erste Unternehmer zahlt also monatlich 1.438,40 Euro, während der zweite 8.990 Euro bezahlt. Wenn überhaupt jemand in einem Unternehmen den Rundfunk nutzt, dann sind es die Angestellten des Unternehmens. Warum sollte dann ein höherer „Beitrag“ zu zahlen sein, wenn sich diese auf verschiedene Betriebsstätten verteilen?

An Merkwürdigkeit kaum zu überbieten ist die Zahlungspflicht für gewerblich genutzte Kfz (§ 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 RBeitrStV). In diesen finde Rundfunkempfang „typischerweise“ statt, so die Begründung. Hierin liegt ein verfassungswidriger Systembruch, schließlich wollte man doch Zahlungspflicht und Rundfunkempfang entkoppeln. Anscheinend gilt dieses Ziel nicht in solchen Fällen, in denen man noch zusätzliche Einnahmen ausschlagen kann.

## Problem: Unionsrechtswidrigkeit

---

Staatliche Rundfunkfinanzierung, sei es durch Steuern oder Beiträge, ist eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV. Die alten Rundfunkgebühren waren Beihilfen und als solche nach einem Kompromiss mit der EU-Kommission von dieser geduldet. Unwesentliche Änderungen bestehender Beihilfen müssen der Kommission nicht gemeldet werden, sie sind weiterhin als alte Beihilfen einzustufen. Davon geht der Staatsrechtler Paul Kirchhof bei der Umstellung auf die neuen „Beiträge“ in seinem Gutachten zur Rundfunkfinanzierung aus (dort auf S. 74).

Als Beispiel hierfür führt Kirchhof die Rundfunkfinanzierung in den Niederlanden an. Hier wurden die geräteabhängigen Beiträge durch eine Steuer ersetzt, die aus dem Staatshaushalt aufgestockt wurde. Die EU-Kommission wertete dies als unwesentliche Änderung. Bei einer derart reduzierten Betrachtung erscheint Kirchhofs Schlussfolgerung für Deutschland folgerichtig. Wenn schon eine solch gravierende Änderung keine Neubeihilfe darstellt, dann ist dies beim deutschen Modell auch nicht der Fall. Dementsprechend bestünde auch keine Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV.

Hier zeigt sich, wie gefährlich es ist, wenn man juristische Sachverhalte zu vieler Details entledigt und verkürzt wiedergibt. Sie sind dann nur mehr eingeschränkt vergleichstauglich. In den Niederlanden begrenzt eine gesetzliche Regelung den Zuschuss aus öffentlichen Haushaltsmitteln. Vor und nach der Reform stehen dem niederländischen Rundfunk die gleichen bzw. nicht mehr Finanzmittel zur Verfügung. Eine vergleichbare Regelung fehlt im

RBeitrStV. Und damit fehlt es auch insgesamt an einer Vergleichbarkeit des deutschen und des niederländischen Finanzierungsmodells.

Ist nämlich nicht klar, ob eine Beihilfeänderung weitgehend aufkommensneutral ist, also dass nach der Änderung nicht mehr Mittel zur Verfügung stehen, so wird sie im Zweifel als wesentlich einzustufen sein. Damit muss diese gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV bei der Kommission vorab angemeldet und darf in der Phase der Vorprüfung nicht umgesetzt werden. Ein Verstoß hiergegen begründet bereits die Unionsrechtswidrigkeit.

## **Hoffnung auf höchstrichterliche Abhilfe**

---

Damit lässt sich also sagen, dass die Reform aus verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Sicht unhaltbar ist. Es ist eine Reform, die gesetzgebungstechnisch fehlerhaft umgesetzt wurde und zu viele Verlierer kennt. Es bleibt zu hoffen, dass diesem Missstand gerichtlich – durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, das Bundesverfassungsgericht oder den Europäischen Gerichtshof – noch in diesem Jahr ein Riegel vorgeschoben wird.

*Anmerkung der Redaktion: Der Verfasser des Beitrags hat vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine Popularklage gegen den neuen Rundfunkbeitrag nach Art. 98 S. 4 BV erhoben.*

Publikationen von Ermano Geuer zur neuen Rundfunkfinanzierung:

- Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, VR 2012, 378.
- Die Haushaltsabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland – Modell für Österreich?, MR 2012, 219.
- Der neue Rundfunkbeitrag aus europarechtlicher Sicht, CR 2013 (im Erscheinen).

Zur Kurzfassung eines Gutachtens von Prof. Dr. Christoph Degenhart für den Handelsverband Deutschland